

DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

Spoutaný brexit: Kdy může začít Spojené království sjednávat obchodní dohody?*

Brexit Chained: When Can the United Kingdom Negotiate Trade Agreements?

Ondřej Svoboda**

Abstrakt

Zastánci vystoupení Spojeného království (UK) z Evropské unie (EU) v kampani před referendem v roce 2016 tvrdili, že UK mimo Unii bude sjednávat obchodní dohody efektivněji a úspěšněji. S probíhajícím procesem vystoupení UK z EU však vstala otázka, kdy bude možné vytvořit samostatnou britskou obchodní politiku, protože v současnosti je obchodní politika výlučnou pravomocí EU. Zaměření tohoto příspěvku bude proto spočívat v posouzení současných a plánovaných obchodně-politických aktivit UK vůči třetím zemím a pokusu o nalezení řešení, které by vyhovovalo britským ambicím, aniž by nutně UK porušovalo závazky plynoucí z členství v EU. Příspěvek se zaměří nejdříve na právní rámec EU, konkrétně výlučnou povahu společné obchodní politiky v rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, zásadu loajální spolupráce a její dopad na vnější vztahy a konečně na výstupový proces z Unie stanovený v čl. 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Prostor bude také věnován prozkoumání možnosti, za které by UK bylo umožněno zahájit co nejdříve samostatná obchodní jednání a získat tak volnost ve sjednávání obchodních dohod.

Klíčová slova

Brexit; Evropská unie; společná obchodní politika.

Abstract

Proponents of the United Kingdom's (UK) withdrawal from the European Union (EU), who campaigned before the referendum in 2016, claimed that the UK outside of the EU will negotiate more favourable trade agreements. Current withdrawal process has raised a question when the UK can build its own trade policy as this policy is under the EU exclusive competence. This article assesses current and planned UK steps in developing trade relations with third countries and attempts to find a solution which respects limits arising of the membership in the EU and UK's ambitions. The contribution examines legal framework of the EU, particularly exclusive nature of the common

* Tento příspěvek byl zpracován jako součást projektu podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, č. 410217. Názory vyjádřené v tomto článku jsou osobními názory autora a nevyjadřují stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu ČR.

** Mgr. Bc. Ondřej Svoboda, doktorand, Katedra mezinárodního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Oddělení mezinárodního práva, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR / Ph.D. student, Department of International Law, Faculty of Law, Charles University, Praha, Czech Republic; Unit for International Law, Ministry of Industry and Trade, Czech Republic / E-mail: ondrej.svoboda@gmail.com / ORCID: 0000-0002-3856-312X

commercial policy within the EU, the principle of loyalty and its influence on external relations and, finally, rules concerning the withdrawal from the EU under Art. 50 of the Treaty on European Union (TEU).

Keywords

Brexit; European Union; Common Commercial Policy.

1 Úvod

Provádět vlastní obchodní politiku, to bylo jedním z proklamovaných cílů kampaně za vystoupení z Evropské unie (EU) ve Spojeném království (UK) před referendem konaném v roce 2016. Zastánci vystoupení tvrdili, že UK mimo Unii bude sjednávat obchodní dohody efektivněji a úspěšněji, a proto s jejich pomocí otevře britskému exportu nové trhy po celém světě. S odchodem UK z EU se tak Britům nabízí příležitost k vytvoření nezávislé obchodní politiky, a to poprvé od r. 1973, kdy UK vstoupilo do Evropských společenství. Premiérka Theresa Mayová předestřela vizi ambiciózní obchodní politiky ve svém projevu 17. ledna 2017 k prioritám k vyjednávání o vystoupení z EU¹ a následně o dva dny později na Světovém ekonomickém fóru v Davosu.²

V souvislosti s výsledkem referenda se klíčovým stalo vedle vytvoření Ministerstva pro odchod z Evropské unie (*Department for Exiting the European Union*) také Ministerstvo mezinárodního obchodu (*Department for International Trade*). Jeho ministr Liam Fox v návaznosti na projev premiérky T. Mayové uvedl, že tento úřad bude provádět obchodní audit ve formě setkávání a diskuzí s představiteli řady zemí s cílem zjistit možný potenciál pro odstranění obchodních a investičních překážek.³ Ve vládním dokumentu *Building our industrial strategy* pak byly uvedeny Kanada, Čína, Indie, Mexiko, Singapur a Jižní Korea jako země, které mají zájem o diskuzi nad budoucími obchodními vztahy s UK.⁴

¹ „Globální Británie musí mít volnost uzavírat obchodní dohody se zeměmi také mimo Evropskou unii. Přestože je náš obchod s EU důležitý a důležitým zůstane, je jasné, že UK potřebuje podstatně navýšit svůj obchod s nejrychleji rostoucími exportními trhy ve světě. [...] Toto je okamžik otevřít Británii svět, aby znovuobjevila svoji roli velkého globálního obchodního národa.“ The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. *Prime Minister's Office* [online]. 17. ledna 2017 [cit. 23. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

² „[...] instinktivně jsme velký globální obchodní národ, který nechce obchodovat jenom se zeměmi v Evropě, ale také mimo ni. Ústředním bodem plánu, který jsem dříve v tomto týdnu představila, je rozhodnutí dosáhnout odvážné a ambiciózní obchodní dohody mezi UK a Evropskou unií. Ale více než to, budeme také chtít svobodu uzavírat nové obchodní dohody se starými přáteli a novými spojenci po celém světě. Jsem po-těšena, že jsme již začali diskuzi o našich budoucích obchodních vztazích se zeměmi jako Austrálie, Nors, Zéland, Brazílie a Indie. Současně země jako Čína, Brazílie nebo státy v Perském zálivu již vyjádřily zájem o sjednání obchodní dohod s námi.“ Davos 2017: Prime Minister's speech to the World Economic Forum. *Prime Minister's Office* [online]. 19. ledna 2017 [cit. 23. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/davos-2017-prime-ministers-speech-to-the-world-economic-forum>

³ Britain is embracing the brave new world of free trade. *The Telegraph* [online]. 19. ledna 2017 [cit. 29. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/18/britain-embracing-brave-new-world-free-trade/>

⁴ Building our Industrial Strategy. Green Paper. *HM Government* [online]. Leden 2017, s. 19, 86 [cit. 30. 9. 2017]. Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/611705/building-our-industrial-strategy-green-paper.pdf

Toto směřování britské obchodní politiky má především nahradit ztrátu přístupu na jednotný trh EU, do kterého v říjnu 2017 mířilo 49 % veškerého britského exportu.⁵ Obchodní politika navíc poutá velkou pozornost a očekávání veřejnosti. S jejím obnovením nicméně vystává před UK řada otázek a potíží. Odchod z EU si vyžádá širokou škálu obchodních vyjednávání, mezi které bude především patřit: vytvoření a odsouhlasení vlastní listiny závazků ve Světové obchodní organizaci (WTO); zapojení se do vícestranných obchodních vyjednávání v rámci WTO; úprava obchodních vztahů s EU; úprava obchodních vztahů se zeměmi, se kterými EU uzavřela dohody o volném obchodu, nebo se kterými EU aktuálně vede obchodní a investiční vyjednávání; nastavení obchodních vztahů s nejméně rozvinutými zeměmi, které jsou v současnosti upraveny systémem všeobecných celních preferencí (GSP); a konečně také navázání obchodních vztahů se zeměmi, se kterými nemá EU uzavřené žádné smlouvy ani o nich nevyjednává.⁶ Obchodní politika tedy představuje široké komplexní téma jdoucí daleko za pouhou otázkou výše cel a nutí stát dělat závažná a často politicky velmi citlivá rozhodnutí.⁷

Pro účely tohoto příspěvku bude pozornost soustředěna na pravděpodobně nejdiskutovanější nástroje obchodní politiky, a to dohody o volném obchodu. Stranou se v této souvislosti ponechá diskuze, jaký je status UK ve WTO a zda UK zůstane smluvní stranou unijních obchodních dohod po brexitu. Bude se však vycházet z převažujícího právního názoru, a tedy premisy, že s členstvím UK v EU skončí také práva a povinnosti vyplývající pro něj z těchto mezinárodních smluv.⁸ Pokud je tento předpoklad správný, UK ztratí preferenční zacházení v přístupu na trh 63 zemí, u kterých to v současnosti zajišťují unijní dohody.⁹ O to palčivější je však potřeba UK nastavit nová obchodní pravidla ve vzájemných vztazích.

5 OVERSEAS TRADE STATISTICS – NON-EU AND EU TRADE. *HM Revenue & Customs* [online]. [cit. 21. 12. 2017]. Dostupné z: https://www.uktradeinfo.com/Statistics/OverseasTradeStatistics/Pages/EU_and_Non-EU_Data.aspx

6 LYDGATE, Emily, Jim ROLLO a Rorden WILKINSON. The UK Trade Landscape after Brexit, Briefing Paper 2. *UK Trade Policy Observatory*, 2016, s. 2.

7 HESTERMEYER, Holger a Federico ORTINO. Towards a UK Trade Policy Post-Brexit: The Beginning of a Complex Journey. *King's Law Journal*, 2016, roč. 27, č. 3, s. 454–455.

8 Viz např. SACERDOTI, Giorgio. The Prospects: The UK Trade Regime with the EU and the World. In: *The Law & Politics of Brexit*. Oxford: Oxford University Press. 2017, s. 82; VERGANO, Paulo R. a Tobias DOLLE. The Trade Consequences of „Brexit“. *European Journal of Risk Regulation*, 2016, roč. 7, č. 4, s. 799; SVOBODA, Pavel. K právním aspektům brexitu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 22, s. 788; SVOBODA, Ondřej. No Reason to Party: United Kingdom as Party to EU Free Trade Agreements after Brexit. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2017, roč. 8, s. 513–514. V případě tzv. smíšených smluv EU ovšem existuje i odlišný výklad, viz např. VOLTERRA, Robert G. The Effect of Brexit on the UK's Trade with Non-EU Member States Under the EU's Mixed Free Trade Agreements. In: *Negotiating Brexit*. Mnichov: C. H. Beck – Hart – Nomos, 2017.

9 Legislating for Brexit, Briefing Paper No. 7850. *House of Commons Library* [online]. 5. ledna 2017, s. 586 [cit. 30. 9. 2017]. Dostupné z: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7850>

Zaměření tohoto příspěvku bude proto spočívat v posouzení současných a plánovaných britských aktivit v této oblasti vůči třetím zemím a pokusí se najít řešení, které by vyhovovalo britským ambicím, aniž by nutně UK porušovalo závazky plynoucí z členství v EU. Následující část tohoto příspěvku se tak zaměří na současný právní rámec EU, konkrétně výlučnou povahu společné obchodní politiky v rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, zásadu loajální spolupráce a její dopad na vnější vztahy a konečně na výstupový proces z Unie stanovený v čl. 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU). V kapitole tři budou popsány a analyzovány současné britské aktivity v obchodní politice vůči třetím zemím. Ve čtvrté kapitole bude prostor věnován prozkoumání možnosti, za které by UK bylo umožněno zahájit co nejdříve samostatná obchodní jednání, a začít tak tvořit vlastní obchodní politiku. Takové řešení je doporučeno také v závěru, protože unijní právní rámec současné britské aktivity významně omezuje.

2 Současný rámec daný právem EU

Společná obchodní politika je pro UK stejně jako každý členský stát EU od r. 1973 ve výlučné pravomoci Unie¹⁰ a bude tomu tak až do samotného vystoupení. EU je samostatný mezinárodní aktér v oblasti obchodu a nositel práv a povinností vyplývajících např. z dohod o volném obchodu.¹¹ Není proto možné pouze na základě přání britské vlády převést tyto práva a povinnosti po brexitu na UK. Pro britskou vládu tak současná situace přináší řadu problémů a při etablování vlastní obchodní politiky musí čelit řadě právních překážek.

2.1 Výlučná pravomoc společné obchodní politiky

Společná obchodní politika EU byla od počátku evropské integrace základem vnějších vztahů Unie. Ve výlučné unijní pravomoci je od 60. let, kdy byla vytvořena celní unie mezi všemi členskými státy pro zboží dovážené ze třetích zemí. Pro účinné fungování celní unie bylo podle Evropského soudního dvora (ESD), později Soudního dvora EU (SDEU) „*oprávněné uplatňovat široký výklad ustanovení Smlouvy [myslen byl především čl. 133 EC upravující společnou obchodní politiku v minulosti] a pravomocí, které byly těmito ustanovením svěřeny institucím k ovládání vnějšího obchodu [...]*“.¹² Její obsah se proto postupně rozšiřuje především prostřednictvím judikatury SDEU, který „*nikdy neváhal potvrdit výlučnou povahu pravomocí Společenství k obchodní politice*“.¹³ Využívá přitom zásady dynamismu založené na tezi, že společná obchodní politika je především výsledkem progresivního vývoje

¹⁰ Čl. 2(1) SFEU charakterizuje výlučnou pravomoc Unie následovně: „*Svěřuji-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*“

¹¹ Viz čl. 47 SEU.

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1973. *Hauptzollamt Bremerhaven proti Massey Fergusson GmbH*. Věc C-8/73. In: ECR 897. 1973, para 4.

¹³ EECKHOUT, Pie. *EU External Relations Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 18.

a nevztahuje se na pouhou liberalizaci obchodu.¹⁴ Tato dynamika reflektovaná SDEU je do unijního práva následně postupně kodifikována v primárním právu.

Dnes je výlučná povaha společné obchodní politiky explicitně potvrzena v Lisabonské smlouvě v čl. 3(1) SFEU¹⁵ a upravena v čl. 206 a 207 SFEU. Její obsah je především vyjádřen v čl. 207(1) SFEU.¹⁶ Na začátku odstavce příslušného ustanovení je jasně stanoven důraz na jednotu vystupování ve vnějších obchodních vztazích EU vůči třetím zemím.¹⁷ Také na tomto základě vyvodil ESD již v polovině 70. let minulého století pravomoc Unie v oblasti obchodní politiky jako výlučnou pravomoc a jako takovou vylučuje paralelní provádění této pravomoci členskými státy.¹⁸ Z ustanovení je také patrné, že pokrývá širokou oblast obchodních nástrojů jako cla, obchodní dohody nebo antidumpingová a antisubvenční opatření. Přesto má tento výčet pouze demonstrativní povahu¹⁹ a ve skutečnosti je společná obchodní politika širší.²⁰ Je tedy nesporné, že pravomoc sjednávat obchodní dohody je výlučnou pravomocí Unie. A kde je výlučná pravomoc Unie, členským státům je zapovězeno jakkoli jednat.²¹ V praktické rovině to znamená, že žádný členský stát EU nemůže vést vlastní obchodní politiku, ať už se jedná o samostatný postup ve Světové obchodní organizaci (WTO) nebo sjednávání obchodních dohod se třetími zeměmi.

Obecně tedy platí, že členský stát nemůže samostatně uzavřít mezinárodní smlouvu v oblasti výlučné pravomoci Unie. Pokud by chtěl sjednat takovou mezinárodní smlouvu, ta bude z pohledu mezinárodního práva platná, nicméně půjde o porušení unijního práva. Komise by v takovém případě pravděpodobně zahájila řízení o porušení smlouvy před SDEU s cílem donutit členský stát danou smlouvu ukončit.²²

¹⁴ Stanovisko Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1975. Věc A-1/75. In: *ECR* 1355. 1975, para 1363; Stanovisko Soudního dvora ze dne 4. října 1979. Věc A-1/78. In: *ECR* 287. 1979, para 43–53.

¹⁵ „Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech: [...] e) společná obchodní politika.“

¹⁶ „Společná obchodní politika se zakládá na jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a opatření na ochranu obchodu, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování. Společná obchodní politika je prováděna v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie.“

¹⁷ VON VOOREN, Bart a Ramses A. WESSEL. *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 279; SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ, Helena PALDUSOVÁ a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 727.

¹⁸ CREMONA, Marise. The Common Commercial Policy. In: *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*. 1. vyd. New York: Kluwer Law International, 2002, s. 42.

¹⁹ SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 127.

²⁰ Viz např. poslední rozhodnutí SDEU k rozsahu společné obchodní politiky ve věci posouzení právní povahy dohody o volném obchodu mezi EU a Singapurem: Posudek Soudního dvora (pléna) ze dne 16. května 2017. Věc A-2/15. In: *EU* 376. 2017.

²¹ VON VOOREN, Bart a Ramses A. WESSEL. *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 191.

²² KUIJPER, Pieter J., Jan WOULTERS, Frank HOFFMEISTER, Geert DE BAERE a Thomas RAMOPOULOS. *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 1055.

2.2 Zásada loajální spolupráce

Zásada loajální spolupráce je charakteristická pro celý právní řád EU a vychází mj. z požadavku jednotného vnějšího vystupování EU a jejích členských států. To je obzvláště důležité při provádění unijní obchodní politiky, jak bylo řečeno výše. Tato zásada je v kontextu vztahů mezi členskými státy a Uníí zakotvena v čl. 4(3) SEU.²³

Takto definovaná loajální spolupráce znamená také povinnost negativní, kdy jsou členské státy povinny se zdržet nejen aktivit, které by mohly bránit uskutečňování pravomocí a úkolů Unie, ale jakékoli činnosti, jež by mohla bránit uskutečňování cílů Unie.²⁴ To je zvláště relevantní pro situaci brexitu. Ačkoli tedy není nikde ve Smlouvách přesně stanoveno, že členský stát nesmí vstupovat do vyjednávání a uzavírání mezinárodních smluv, které nejsou v souladu s pozicí EU, zásada loajální spolupráce zavazuje členské státy zdržet se takového jednání.²⁵ Pro dosažení unijních cílů by se tak měly členské státy zdržet kroků, které by mohly ohrozit plnění vyplývající ze Smluv v oblasti výlučné, nebo smíšené pravomoci.²⁶ Obecně platí, že v případě, že již v momentě, kdy Komise předložila určitý návrh Radě, členské státy jsou vázány ke spolupráci a mohou jednat pouze ve spolupráci s Komisí. V žádném případě pak nemohou činit kroky navzdory námitkám, výhradám nebo podmínkám formulovaných Komisí.²⁷

Na poli vnějších vztahů zásada loajální spolupráce výrazným způsobem omezuje vystupování členských států i v dalších rovinách. Zvláště silně se to projevuje v situacích, které mohou mít dopad na vztah EU se třetími zeměmi.²⁸ Povinnosti vyplývající z této zásady byly upřesněny nedávnou judikaturou SDEU. Nejdříve k samostatnému postupu Německa a Lucemburska při sjednávání, uzavírání, ratifikaci a provádění dvoustranných dohod o vnitrozemské vodní dopravě Soud uvedl:

„V případě rozhodnutí opravňujícího Komisi sjednat dohodu jménem Společenství přitom značí začátek společného jednání Společenství na mezinárodní úrovni a zahrnuje z tohoto titulu ne-li povinnost zdržet se jednání ze strany členských států, pak přinejmenším povinnost úzké spolupráce mezi nimi a orgány

²³ „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

²⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ, Helena PALDUSOVÁ a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 22–23.

²⁵ CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 354.

²⁶ Ibid.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1981. *Komise proti Spojenému království*. Věc C-804/79. In: ECR-1045. 1981, para 28–31. Viz také LENAERTS, Koen, Piet VAN NUFFEL a Robert BRAY. *Constitutional Law of the European Union*. 1. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell, 2005, s. 120–121.

²⁸ NEFRAMI, Neframi. The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application on the Field of EU External Relations. *Common Market Law Review*, 2010, roč. 47, č. 2, s. 359.

*Společenství, aby bylo Společenství usnadněno plnění jeho poslání a zaručena jednotu a soudržnost jednání a zastupování Společenství na mezinárodní úrovni.*²⁹

Z těchto rozhodnutí SDEU vyplývá, že pokud členský stát vyjednává, nebo uzavírá dvoustrannou, nebo mnohostrannou smlouvu totožného obsahu bez spolupráce, nebo konzultace s Komisí, porušuje tím unijní právo. V pozdějším rozsudku, kde SDEU rovněž posuzoval jednostranný návrh ze strany jednoho členského státu na změnu přílohy mezinárodní smlouvy, působnost zásady zobecnil a uplatnil ji bez ohledu na to, že mezinárodní vyjednávání nebyla ještě zahájena.³⁰

Za pozornost dále stojí případ zahájený Komisí proti Řecku. V tomto sporu Řecko podalo k Mezinárodní námořní organizaci (IMO) návrh na monitorování závazků týkajících se ochrany mořského prostředí u lodí a přístavů. Soud shledal tímto krokem porušení zásady loajální spolupráce, neboť podle SDEU i při pouhém zahájení procesu, který může vést IMO k přijetí pravidel, která mohou mít dopad na unijní právo, došlo k nepřípustnému jednání členského státu v oblasti výlučné pravomoci Unie.³¹ S ohledem na vývoj judikatury tedy dochází k rozšiřování působnosti zásady ve vnějších vztazích Unie a tím omezování svobody samostatného postupu členských států.³²

Tento vývoj je mimořádně důležitý v kontextu brexitu. Lze argumentovat, že s blížícím se datem vystoupení se může obsah této zásady měnit a především oslabovat. Nicméně nelze z toho vyvozovat, že by UK mohlo začít vyjednávat obchodní dohody, protože tato aktivita by mohla vážným způsobem poškozovat společnou obchodní politiku EU.³³ Přestože může být známo, že členský stát vystupuje z EU, stále jeho aktivně projevovaný zájem o samostatnou bilaterální dohodu jednotu vnějšího vystupování EU narušuje.³⁴ Jestli zásada loajální spolupráce podporuje určité řešení, jde pravděpodobně o rámec spolupráce EU a UK, který je představen níže.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 2005. *Komise proti Spolkové republice Německo*. Věc C-433/03. In: ECR I-6985. 2005, para 66; Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. června 2005. *Komise proti Lucembursku*. Věc C-266/03. In: ECR I-4805. 2005, para 59.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. dubna 2010. *Komise proti Švédskému království*. Věc C-246/07. In: ECR I-3317. 2010, para 77.

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. února 2009. *Komise proti Řecké republice*. Věc C-45/07. In: ECR I-6985. 2009.

³² LARIK, Joris a Andres D. CASTELEIRO. The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations. *European Law Review*, 2011, roč. 36, č. 4, s. 540.

³³ HESTERMEYER, Holger P. How Brexit Will Happen: A Brief Primer on European Union Law and Constitutional Law Questions Raised by Brexit. *Journal of International Arbitration*, 2016, roč. 33, č. 7, s. 447.

³⁴ BROCZA, Stefan. The Brexit-decision and its implications and Consequences for the EU-Korea Free Trade Agreement. *KLRI Journal of Law and Legislation*, 2016, roč. 6, č. 2, s. 166.

2.3 Úprava vystoupení členského státu z Unie

Postup vystoupení členského státu z EU je upraven v čl. 50 SEU³⁵ a představuje jedinou možnost, jak může členský stát vystoupit z EU v souladu s právem EU a mezinárodním právem.³⁶ Proces se podle tohoto ustanovení skládá ze tří fází: oznámení o vystoupení; sjednání výstupní dohody; a na závěr její uzavření, nebo automatické vystoupení po uplynutí lhůty. Pokud se členský stát rozhodne pro vystoupení, musí o svém záměru bez zbytečných odkladů informovat Evropskou radu. UK tak učinilo 29. března 2017. Oznámením je zahájena dvouletá lhůta, během které musí být sjednány podmínky vystoupení. Pokud se to nepodaří, nastává automatické vystoupení. Pro UK tato lhůta tedy uplyne 29. března 2019. Odst. 3 čl. 50 nicméně připouští možnost prodloužení této lhůty.

Ačkoliv je čl. 50 stručný, stanovuje, co se týče postupu pro vystoupení členské země, přísné procesní podmínky, které nutí vystupující členský stát ke spolupráci a snaze o kompromis.³⁷ Členský stát by měl oznámit svůj záměr o zahájení výstupních vyjednávání a následně začíná běžet dvouletá lhůta do vystoupení. U dohody o vystoupení je očekáváno, že bude obsahovat úpravu prozatímního uspořádání, určité přechodové fáze mezi statutem člena EU a země stojící mimo EU. Vystupující členský stát je tak v pozici, kdy se musí snažit vyjednat do uplynutí dvouleté lhůty dohodu s EU, anebo riskuje vážné ekonomické a společenské dopady „tvrdého“ vystoupení.³⁸ V této pozici se právě teď ocitá britská vláda.

Důležitým rysem procesu vystoupení je jeho postupná povaha. Do uzavření smlouvy o vystoupení (nebo uplynutí dvouleté lhůty) je vystupující členský stát vázán *acquis communautaire* v plném rozsahu. Má tak např. přístup do jednotného trhu, ale musí dodržovat jeho základní svobody, stejně jako přispívat do unijního rozpočtu nebo respektovat pravomoc Soudního dvora EU. Zachovává si také všechna práva vyplývající z členství v EU v institucionální rovině, včetně účasti na jednáních na úrovni Evropské rady, Rady a jejích pracovních skupin vyjma setkání věnovaných výstupovému procesu. Takový členský stát proto nemůže předpokládat, že již není vázán povinnostmi vyplývajícím z práva EU, ani pokud aktivoval čl. 50 SEU.³⁹

³⁵ Vídeňská úmluva o smluvním právu (vyhláška MZV 15/1988 Sb.) v čl. 54 stanovuje, že odstoupení některé strany od smlouvy může nastat „v souladu s ustanovením smlouvy“.

³⁶ SVOBODA, Pavel. K právním aspektům brexitu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 22, s. 784.

³⁷ GATTI, Mauro. Art. 50 TEU: A Well-designed Secession Clause. *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 2017, roč. 2, č. 1, s. 161.

³⁸ Ibid, s. 179.

³⁹ KOSTAKOPOULOU, Dora. Brexit, voice and loyalty: reflections on Article 50 TEU. *European Law Review*, 2016, roč. 41, č. 4, s. 489; VERGANO, Paulo R. a Tobias DOLLE. The Trade Consequences of „Brexit“. *European Journal of Risk Regulation*, 2016, roč. 7, č. 4, s. 796; GARI, Gabriel. The Negotiations of a UK-EU Trade Agreement: Objectives, Process and Possible Outcomes. *Manchester Journal of International Economic Law*, 2017, roč. 14, č. 2, s. 158; SVOBODA, Pavel. K právním aspektům brexitu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 22, s. 787. Stejný názor zastává také britská vláda, viz např. Preparing for our future UK trade policy. *Department for International Trade* [online]. 9. října 2017, s. 30 [cit. 31. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/preparing-for-our-future-uk-trade-policy>

3 Aktuální chování UK vůči třetím zemím

Ačkoliv je UK pro řadu ekonomických důvodů atraktivním partnerem pro obchodní vyjednávání, současná právní nejistota spíše nasvědčuje tomu, že třetí země před vstupem do oficiálních vyjednávání raději počkají na vyřešení vztahu mezi UK a EU.⁴⁰ Zásadní bude nejen jestli dostane UK přístup na jednotný trh, ale také další otázky jako vznik celní unie,⁴¹ nebo podoba závazků v rámci WTO.⁴² Teprve až s jasným statutem UK ve WTO bude známý základ pro vyjednávání založený na doložce národního zacházení a doložce nejvyšších výhod. Přesto již nyní britská vláda sebevědomě tvrdí, že zlepšovat bilaterální obchodní vztahy „začne z pozice síly“ a prozkoumá všechny možnosti, jak posílit obchodní a investiční vztahy s partnerskými zeměmi, z nichž mnoho již projevilo zájem o sjednání obchodních dohod.⁴³

3.1 První kroky britské obchodní politiky

Oficiální pozice britské vlády je prozatím taková, že „podporuje obchodní agendu EU po dobu členství. Poté začneme hledat způsoby podstatného zvýšení britského obchodu [...]“⁴⁴ Nicméně s perspektivou vedení obchodních vyjednávání britská vláda již brzy po referendu rozhodla o vytvoření Ministerstva pro mezinárodní obchod, které začalo nabírat obchodní odborníky a zkušené vyjednavče. Toto jsou jistě přirozené kroky, které by neměly mít vliv na obchodní politiku Unie. Konzultace se třetími zeměmi jsou však již méně jasné.⁴⁵

UK se ale také už nyní snaží o zahájení diskuzí o obchodu se třetími zeměmi. Současně probíhá minimálně 15 takových bilaterálních konzultací.⁴⁶ Byly založeny pracovní skupiny na vládní úrovni, které mají „prozkoumat, jak se může zajistit obchod s těmito zeměmi

⁴⁰ ARMSTRONG, Kenneth A. *Time for Brexit. Leaving the EU – Why, How and When?* 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 151.

⁴¹ Ta by ovšem zásadním způsobem omezovala UK ve sjednávání samotných obchodních dohod.

⁴² Blíže viz např. URBANOVÁ, Kristýna. WTO in Context of Brexit. *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2017, roč. 8; UNGPHAKORN, Peter. UK, EU, WTO, Brexit primer – 1. WTO membership. *Trade & Blog* [online]. 2017 [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné z: <https://tradebetablog.wordpress.com/2017/10/07/primer-1-wto-membership/>

⁴³ Preparing for our future UK trade policy. *Department for International Trade* [online]. 9. října 2017, s. 29 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/preparing-for-our-future-uk-trade-policy>

⁴⁴ The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union. *HM Government* [online]. 2. února 2017, s. 52 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/preparing-for-our-future-uk-trade-policy>

⁴⁵ STREINZ, Thomas. Cooperative Brexit: Giving back control over trade policy. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 2, s. 284.

⁴⁶ Brexit: trade in goods, 16th Report of Session 2016–17, HL Paper 129. *European Union Committee, House of Lords* [online]. 14. března 2017, odst. 251 [cit. 19. 10. 2017]. Dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/129/129.pdf>

*v pobrexitovém světě.*⁴⁷ V červenci 2017 byla např. založena britsko-americká pracovní skupina pro obchod a investice, která „bledá způsobem, jak posílit obchodní a investiční vazby před vystoupením UK z EU“ a „připravuje rámec pro potenciální budoucí obchodní dohodu“.⁴⁸ V listopadu 2017 se poprvé sešla britsko-japonská pracovní skupina pro obchod a investice, kde měla britská strana vysvětlit současnou situaci ohledně vystoupení z EU a obě země diskutovaly možnosti budoucího posílení hospodářských vztahů.⁴⁹ Důležitým obchodním partnerem je rovněž Austrálie. I zde hrozí konflikt s unijními zájmy, protože EU aktuálně zahájila oficiální vyjednávání s Austrálií.⁵⁰

Uvedené konzultace se třetími zeměmi mají být také součástí jejich obchodních přezkumů aktuálně prováděných britskou vládou. Jejich deklarovaným cílem je přitom určit varianty pro překonání obchodních překážek a položení základů budoucího rozvoje vzájemných obchodních vztahů.⁵¹ Nejedná se podle názoru britské vlády o něco nového a podobné audity prováděla posledních 43 let. Pouze došlo s ustavením pracovních skupin k formalizování již zavedené praxe a k jejich zaměření více do budoucnosti.⁵² Takový postup je dle názoru britské vlády „naprosto přijatelný“.⁵³

3.2 Nejasné hranice společné obchodní politiky

Ministr Fox k vyjednávání obchodních dohod se třetími zeměmi po aktivaci čl. 50 potvrdil, že UK je vázáno společnou obchodní politikou EU a bude dodržovat zásadu loajální spolupráce. Na druhou stranu však uvedl, že by bylo proti britským národním zájmům

47 Corrected oral evidence: Brexit: Future trade between the UK and the EU in goods. *House of Commons, Select Committee on the European Union, External Affairs Sub-Committee* [online]. 8. února 2017, Q120 [cit. 13. 12. 2017]. Dostupné z: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-future-trade-between-the-uk-and-the-eu-in-goods/oral/41841.html>

48 US-UK Trade Working Group lays groundwork for potential future free trade agreement. *Department for International Trade* [online]. 25. července 2017 [cit. 29. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/news/us-uk-trade-working-group-lays-groundwork-for-potential-future-free-trade-agreement>

49 The First Meeting of the Japan-U.K. Trade and Investment Working Group Held. *Ministry of Economy, Trade and Industry* [online]. 2. listopadu 2017 [cit. 14. 11. 2017]. Dostupné z: http://www.meti.go.jp/english/press/2017/1102_001.html

50 Bliže k perspektivě obchodních vyjednávání mezi UK a Austrálií viz BERGAMI, Roberto. Brexit: Australian Perspectives on International Trade and Customs Operations. *Australia and New Zealand Journal of European Studies*, 2017, roč. 9, č. 1.

51 Preparing for our future UK trade policy. *Department for International Trade* [online]. 9. října 2017, s. 29 [cit. 12. 11. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/preparing-for-our-future-uk-trade-policy>

52 Corrected oral evidence: Brexit: Future trade between the UK and the EU in goods. *House of Commons, Select Committee on the European Union, External Affairs Sub-Committee* [online]. 8. února 2017, Q120 [cit. 13. 12. 2017]. Dostupné z: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-future-trade-between-the-uk-and-the-eu-in-goods/oral/41841.html>

53 Ibid, Q123.

nediskutovat s obchodními partnery budoucí uspořádání, která budou chtít s UK založit. Britská vláda tak bude projednávat a hledat rozsah budoucích obchodních dohod. Bude však postupovat tak daleko, kam podle právních doporučení sahá svoboda takové diskuze vést.⁵⁴ K tomu je nicméně nutné uvést, že pokud stát přenese pravomoci na mezinárodní organizaci, nemůže provádět autoritativní výklad rozsahu těchto pravomocí.⁵⁵

K vyjádření ministra Foxe se vrátil Výbor pro mezinárodní obchod dolní sněmovny britského parlamentu, který ve svých závěrech uložil vládě vydat jasné písemné stanovisko, jak daleko lze postoupit ve vyjednávání FTAs před odchodem z EU.⁵⁶ V písemné odpovědi britská vláda nicméně pouze znovu potvrdila, že nemůže vyjednávat a uzavírat obchodní dohody, dokud je UK členem EU, ale může diskutovat budoucí obchodní vztahy, přičemž chce po dobu svého členství nadále podporovat obchodní vyjednávání EU a neoslabovat vyjednávací pozici EU.⁵⁷

Také na unijní straně však nepanuje v této otázce zcela jasný postoj. Evropský parlament ve svém usnesení k výstupovým jednáním zdůraznil v kontextu britských vyjednávání o případných obchodních dohodách se třetími zeměmi před svým vystoupením, že „takový krok by byl v rozporu se zásadou loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a měly by z něj být vyvozeny důsledky, mimo jiné vyloučení Spojeného království z postupů pro obchodní jednání podle článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie.“⁵⁸ Evropská rada ovšem zaujala flexibilnější pozici. Uznává, že „je třeba v mezinárodním kontextu zohlednit specifickou situaci Spojeného království coby vystupujícího členského státu, za předpokladu, že Spojené království dodrží své povinnosti a zůstane až do konce svého členství věrné zájmům Unie. Obdobně Unie očekává, že Spojené království uzná, že se 27 členských států potřebuje scházet a jednat o záležitostech souvisejících se situací po vystoupení Spojeného království z Unie.“⁵⁹

Obchodní politika a ekonomická diplomacie jsou typickou šedou zónou. Je proto obtížné určit jasnou hranici mezi nimi. Podle některých názorů právo EU nebrání vystupujícímu

⁵⁴ Oral evidence: UK trade options beyond 2019, HC 817-vii. *House of Commons, International Trade Committee* [online]. 1. února 2017, Q450 [cit. 13. 12. 2017]. Dostupné z: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-trade-committee/uk-trade-options-beyond-2019/oral/46903.pdf>

⁵⁵ SAROOSHI, Dan. *International Organisations and Their Exercise of Sovereign Powers*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 70.

⁵⁶ UK trade options beyond 2019, HC 817. *House of Commons, International Trade Committee* [online]. [cit. 22. 10. 2017]. 6. března 2017, odst. 201 Dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintrade/817/817.pdf>

⁵⁷ UK trade options beyond 2019: Government Response to the Committee's First Report of Session 2016–17, HC 585. *House of Commons, International Trade Committee* [online]. 17. listopadu 2017, Q 22 [cit. 30. 11. 2017]. Dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmintrade/585/585.pdf>

⁵⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. dubna 2017 o jednáních se Spojeným královstvím poté, co oznámilo svůj záměr vystoupit z Evropské unie (2017/2593(RSP)), 5. dubna 2017, odst. 6.

⁵⁹ Pokyny Evropské rady (článek 50) pro jednání o brexitu, EUCO XT 20004/17, 29. dubna 2017, odst. 26.

státu zapojit se do samostatných vyjednávání se třetími zeměmi, pokud nepovedou k právním závazkům. Britský postup pak nijak společnou obchodní politiku EU „nehrožuje“, protože diskuze, do kterých je UK zapojeno, se nepromítají do mezinárodních závazků.⁶⁰ Naopak jiní považují už zahájení obchodních vyjednávání, např. ve formě výměny návrhů textů, za zcela evidentní porušení unijního práva, které by oslabovalo společnou unijní pozici.⁶¹ Zvláště jednání ze strany členského státu směřující k uzavírání obchodních smluv je vyloučeno.⁶² Na druhou stranu všechny členské státy aktivně usku- tečňují ekonomickou diplomacii, často velice kompetitivně vůči sobě navzájem. Běžnou praxí jsou také společné obchodní komory vytvořené s třetí zemí s cílem posílení hos- podářské, zvláště obchodní spolupráce. S ohledem na judikaturu SDEU je však pravdě- podobnější restriktivní výklad volnosti členských států na tomto poli a UK by ve svých kontaktech se třetími zeměmi mělo postupovat opatrně.

4 Příležitost pro konstruktivního řešení

V současné době je čím dál pravděpodobnější, že definitivní vystoupení UK z Unie neproběhne v dvouleté lhůtě uvedené v čl. 50 SEU. Premiérka T. Mayová v září 2017 připustila další dva roky přechodného období.⁶³ Po tuto dobu bude nejspíše UK vázáno hlavním korpusem unijního práva výměnou za přístup na jednotný trh. V této souvis- losti si možná také udrží právo účasti v některých unijních institucích. Již nyní ale platí, že UK do chvíle vystoupení je plnohodnotně zapojeno do rozhodování a hlasování v Radě, včetně přijímání unijních legislativních aktů, ve všech záležitostech kromě vlast- ního vystoupení.⁶⁴ To samozřejmě může vést ke střetu zájmů, kdy vystupující členský stát může sledovat své zájmy v protikladu se zájmy Unie. V jistých situacích by tak důsledné uplatňování zásady loajální spolupráce vyžadovalo, aby se UK zdrželo hlasování, nebo dokonce účasti na některých schůzkách.⁶⁵

⁶⁰ GARCÍA, Luis G. Brexit: What trade agreements can the UK negotiate whilst being a part of the EU? *Matrix Chambers* [online]. 2017 [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné z: <https://www.matrixlaw.co.uk/resource/possible-united-kingdom-negotiate-trade-agreement-eu-ftas-third-countries-new-legal-status-within-wto-part-eu/>

⁶¹ STREINZ, Thomas. Cooperative Brexit: Giving back control over trade policy. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 2, s. 283.

⁶² GARI, Gabriel. The Negotiations of a UK-EU Trade Agreement: Objectives, Process and Possible Out- comes. *Manchester Journal of International Economic Law*, 2017, roč. 14, č. 2, s. 159.

⁶³ PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU. *Prime Minister's Office* [online]. 22. září 2017 [cit. 13. 12. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>

⁶⁴ VERGANO, Paulo R. a Tobias DOLLE. The Trade Consequences of „Brexit“. *European Journal of Risk Regulation*, 2016, roč. 7, č. 4, s. 796.

⁶⁵ TRIDIMAS, Takis. BREXIT Means BREXIT. Article 50: An Endgame without an End? *King's Law Jour- nal*, 2016, roč. 27, č. 3., s. 308.

Za těchto podmínek je nutné zvažovat různé varianty nastavení vzájemných vztahů a konstruktivní využití zásady loajální spolupráce. Již před zahájením oficiálních jednání o vystoupení zaznívaly argumenty pro kooperativní jednání založená na vzájemně přínosném přístupu, budování vzájemné důvěry a gestech dobré vůle.⁶⁶ Obě strany by podle těchto názorů neměly chápat vyjednávání jako hru s nulovým součtem, ale jako hledání nejlepšího výsledku pro všechny v rámci úzké spolupráce.⁶⁷

Toto uvažování je zvláště důležité v oblasti obchodní politiky s ohledem na citlivá obchodní vyjednávání, která vede Unie s řadou třetích zemí,⁶⁸ a deklarovaným zájmem UK vytvořit vlastní síť obchodních dohod co nejdříve. S ohledem na výlučnou unijní pravomoc vede vyjednávání za EU Komise, konkrétně Ředitelství pro obchod, a to na základě instrukcí udělených Radou.⁶⁹ O průběhu vyjednávání musí Komise informovat Radu, prostřednictvím Výboru pro obchodní politiku (*Trade Policy Committee*, TPC), a Evropský parlament, zvláště jeho specializovaný Výbor pro mezinárodní obchod (*Committee on International Trade*, INTA). Sjednávání obchodních dohod je značně technokratický proces a většina rozhodnutí dělaných během vyjednávání jsou přijímána Komisí, nebo při konzultacích ve formátu TPC a jeho expertních podskupin, kde se pravidelně setkávají zástupci Komise a členských států.⁷⁰ TPC je tak hlavním zprostředkovatelské fórum mezi vyjednaváči z Ředitelství pro obchod a obchodními experti členských států.⁷¹ Jedná se proto v rámci unijní institucionální architektury o nejdůležitější orgán pro tvorbu unijní společné obchodní politiky. UK svojí účastí na těchto jednáních bude mít až do posledního dne svého členství plný přístup ke všem informacím o ofenzivních a defenzivních zájmech Unie a také strategiím pro vyjednávání s jednotlivými partnery.⁷²

66 EIDENMULLER, Horst. Brexit Negotiations Series: 'How To Negotiate A Successful Brexit'. *Oxford Business Law Blog* [online]. 2017 [cit. 3. 10. 2017]. Dostupné z: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/05/brexit-negotiations-series-how-negotiate-successful-brexit>

67 STEFFEK, Felix. Creating Value in the Brexit Negotiations. In: *Negotiating Brexit*. 1. vyd. Mnichov: C. H. Beck – Hart – Nomos, 2017, s. 101. Podle Eidenmüllera by hledání společným zájmů a nalezení nejlepšího řešení pro všechny strany zapojené v procesu brexitu pomohlo využití mediace. EIDENMULLER, Horst. Negotiating and Mediating Brexit. *Pepperdine Law Review*, 2016, roč. 42, č. 1, s. 64.

68 Přehled obchodních vyjednávání EU aktualizovaný v září 2017 [cit. 20. 10. 2017]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/media/31365/ongoing-trade-negotiations.pdf>

69 Viz čl. 207(3) SFEU.

70 ARAUJO, Billy A. M. *The EU Deep Trade Agenda: Law and Policy*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 62.

71 WOOLCOCK, Stephen. *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations*. 1. vyd. Farnham: Ashgate, 2012, s. 55.

72 Informace o cílech a strategiích vyjednavacích partnerů jsou velmi cenné. Úspěšní vyjednaváči jsou ve vyjednávání úspěšnější, pokud dokážou odhadovat, o co usiluje protistrana a kde je ochotna ustoupit. DHINGRA, Swati, Gianmarco OTTAVIANO a Thomas SAMPSON. A hitch-hiker's guide to post-Brexit trade negotiations: options and principles, *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, roč. 33, č. 1, s. 29.

Ty bude moci následně využít ve svých obchodních vyjednáváních s totožnými třetími zeměmi nejen ve svůj prospěch, ale také na úkor Unie.⁷³

Řešením v této situaci by mohlo být udělení pravomoci UK zahájit samostatná obchodní vyjednávání výměnou za předčasné vzdání se některých výhod a práv vyplývajících z členství v EU, zvláště v oblasti unijní společné obchodní politiky. Na mysl máme především účast na jednání Rady ministrů zahraničí ve formátu ministrů pro obchod a především Výboru pro obchodní politiku a přístup ke všem informacím, co se týče provádění společné obchodní politiky. Takové řešení by odpovídalo brexitu jako společnému projektu EU, členských států a UK upraveného unijním právem a především zásadou loajální spolupráce.⁷⁴

Oprávnění členského státu k výkonu výlučné unijní pravomoci je výjimečným jevem, který je ovšem ve Smlouvách předvídan.⁷⁵ Komise tak postupuje v různých situacích. Jedním z takových případů je potřeba renegociovat dřívější mezinárodní smlouvy členských států, aby byly uvedeny do souladu s unijním právem. Protože by však renegociace ze strany Komise vyžadovala značné lidské a časové zdroje, raději prostřednictvím zvláštní legislativy svěří tento úkol členským státům samotným.⁷⁶ Takovými nástroji je např. nařízení EP a Rady (ES) č. 847/2004 ze dne 29. dubna 2004 o sjednání a provádění dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi o leteckých službách. Může také nastat situace, kdy je v zájmu EU, aby členské státy k mezinárodní smlouvě ve výlučné unijní pravomoci přistoupily, protože Unie samotná přistoupit nemůže. V takovém případě Rada na návrh Komise udělí souhlas členským státům⁷⁷ jako např. rozhodnutí Rady ze dne 2. března 2004, kterým se členské státy zmocňují v zájmu Evropského společenství podepsat nebo ratifikovat Protokol z roku 2003 k Mezinárodní úmluvě o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním.⁷⁸ Posledním představeným příkladem je situace, kdy Unie souhlasí s ratifikací mezinárodní smlouvy

⁷³ Lze uvažovat i extrémní situace, kdyby Spojené království mohlo záměrně sabotovat kroky s cílem vynucení si ústupků, zvláště v oblastech, kde je nutná jednomyslnost, nebo v případech podpisu mezinárodních dohod smíšené povahy. STREINZ, Thomas. Cooperative Brexit: Giving back control over trade policy. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 2, s. 280.

⁷⁴ STREINZ, Thomas. Cooperative Brexit: Giving back control over trade policy. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 2, s. 281.

⁷⁵ Viz čl. 2 odst. 1 SFEU.

⁷⁶ KUIJPER, Pieter J., Jan WOULTERS, Frank HOFFMEISTER, Geert DE BAERE a Thomas RAMOPOULOS. *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 1050.

⁷⁷ Ibid, s. 1055.

⁷⁸ Rozhodnutí Rady ze dne 2. března 2004, kterým se členské státy zmocňují v zájmu Evropského společenství podepsat nebo ratifikovat Protokol z roku 2003 k Mezinárodní úmluvě o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním z roku 1992 nebo k němu přistoupit a kterým se Rakousko a Lucembursko zmocňují v zájmu Evropského společenství přistoupit k výchozím dokumentům.

ve sdílené pravomoci členskými státy „v zájmu EU“, protože je členství omezeno pouze na státy a Unie se jako mezinárodní organizace nemůže připojit. Takovým případem jsou úmluvy Mezinárodní organizace práce.⁷⁹

V případě smíšených obchodních dohod EU, jako je např. FTA s Koreou nebo Komplexní hospodářská a obchodní dohoda s Kanadou (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA), je samozřejmě v zájmu všech smluvních stran, aby byla zajištěna právní jistota a nehrozilo, že by v budoucnu mohl nastat spor o to, zda je UK smluvní stranou. Tento postup by byl také zcela v souladu se zásadou loajální spolupráce, pokud by EU a UK hledaly společně s dotčenými třetími zeměmi řešení dopadů spojených s vystoupením UK z EU. Ty by nemusely pouze spočívat v nezbytné úpravě obsahu těchto smluv,⁸⁰ ale nakonec i v přistoupení UK ke stávajícím obchodním smlouvám. Takové diskuze by nepředstavovaly formální vyjednávání, ale ukázaly by třetím zemím, že EU a UK spolupracují na hledání společně přijatelného konstruktivních řešení.⁸¹ Současně by to třetím zemím omezilo možnost uplatnit v kontextu brexitu důvod podstatné změny poměrů v prosazení lepších podmínek v dohodě vis-à-vis EU.⁸² Společný postup EU a UK přitom již v současnosti probíhá na půdě WTO.⁸³

Výše popsán přístup tak může být vzorem i pro konstruktivní řešení⁸⁴ v podmínkách brexitu, kde se jeví jako pravděpodobné buď určité přechodné období, po které zůstane UK vázané unijním právem, nebo prodloužení dvouleté lhůty pro vystoupení rozhodnutím Rady a souhlasem vystupujícího státu, přičemž připomínáme, že není stanoven ve Smlouvách žádný časový limit pro takové prodloužení.⁸⁵ Zvažované způsoby společného, nebo alespoň koordinovaného postupu by byly také potenciálním začátkem spolupráce EU a UK v obchodní politice i do budoucna.⁸⁶

⁷⁹ Viz např. Rozhodnutí Rady (EU) 2015/2071 ze dne 10. listopadu 2015, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o články 1 až 4 protokolu s přihlédnutím k záležitostem týkajícím se justiční spolupráce v trestních věcech.

⁸⁰ Např. odstranění UK z výčtu členských států EU v preambuli.

⁸¹ CREMONA, Marise. The Common Commercial Policy. In: *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*. 1. vyd. New York: Kluwer Law International, 2002.

⁸² Podstatné změny poměrů (*clausula rebus sic stantibus*) se lze dovolávat jako důvodu pro zánik smlouvy nebo pro odstoupení od ní podle čl. 62 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhláška MZV 15/1988 Sb.).

⁸³ Viz společný dopis EU a UK delegacím při WTO. *Joint letter from the EU and the UK Permanent Representatives to the WTO* [cit. 10. 11. 2017]. 11. října 2017. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-letter-eu-and-uk-permanent-representatives-wto_en

⁸⁴ Někteří autoři jej nicméně nepovažují za realistický scénář. Viz např. BROCZA, Stefan. The Brexit-decision and its implications and Consequences for the EU-Korea Free Trade Agreement. *KLRI Journal of Law and Legislation*, 2016, roč. 6, č. 2, s. 167.

⁸⁵ HESTERMEYER, Holger P. How Brexit Will Happen: A Brief Primer on European Union Law and Constitutional Law Questions Raised by Brexit. *Journal of International Arbitration*, 2016, roč. 33, č. 7, s. 446.

⁸⁶ STREINZ, Thomas. Cooperative Brexit: Giving back control over trade policy. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 2, s. 287.

5 Závěr

Se začátkem procesu vystoupení UK z Unie podle čl. 50 SEU zahájila britská vláda přípravné kroky k vytvoření vlastní obchodní politiky. S tím ovšem okamžitě vyvstala otázka, kdy může UK začít vyjednávat obchodní dohody se třetími zeměmi, na kterou se pokusil tento příspěvek odpovědět. Čl. 50 SEU stanovuje, že unijní právo zůstává do samotného okamžiku vystoupení pro členský stát v platnosti, přičemž je třeba vycházet z rozdělení pravomocí uvnitř EU, jak je stanoveno primárním právem. Společná obchodní politika je po desetiletí výlučnou unijní pravomocí a členské státy ji nemohou vykonávat. Po dobu výstupových vyjednávání jsou navíc UK a EU vázány vést vyjednávání v dobré víře a s vědomím zásady loajální spolupráce podle čl. 4(3) SEU. Z toho plyne jednoduchý závěr, že UK po aktivaci čl. 50 SFEU nemůže žádná oficiální jednání zahájit, pokud nemá v úmyslu porušit své unijní závazky.

Tyto povinnosti neoslabují politická prohlášení, složitost vyjednávání těchto dohod ani očekávaný odchod z EU. Brexitem totiž UK ztratí nejen přístup na jednotný trh, ale také preferenční zacházení, které zajišťují obchodní dohody EU se třetími zeměmi. UK se tak ocitá v delikátním postavení, kdy se musí připravovat na vyjednávání, která povedou k nahrazení těchto unijních dohod a současně dodržovat závazky plynoucí z evropského práva. Složitosti tohoto úkolu si je UK vědomo a představitelé britské vlády a oficiální dokumenty potvrzují závazky vyplývající ze společné obchodní politiky. Svými kontakty se třetími zeměmi v rozvíjení užší obchodní spolupráce se však UK ocitá na tenkém ledě, zvláště pokud zvážíme široký výklad zásady loajální spolupráce ze strany SDEU. Za této situace jsou odůvodněná volání po „přátelském rozchodu“, který bude pro obě strany výhodný ekonomicky i politicky. Může být navíc proveden v souladu se zásadou loajální spolupráce a právem EU.

Ačkoli se podařilo v prosinci 2017 přejít do „druhé“ fáze vyjednávání o vystoupení UK z EU, ve které by měly být projednávány také otázky budoucího obchodního uspořádání, není mnoho důvodů k optimismu. S ohledem na přetrvávající nejistotu je proto žádoucí, aby EU i UK hledaly řešení umožňující konstruktivní řešení v mantinelech čl. 50 SEU.